



Panamá, 1988-1990: A Desvinculação entre as Operações de Combate e as de Estabilização

Dr. Lawrence Yates

OS EUA EXECUTARAM uma invasão militar no Panamá, no dia 20 de dezembro de 1989, quarta-feira, para encerrar uma crise de dois anos que havia com o regime ditatorial do General Manuel Antonio Noriega, comandante das Forças de Defesa Panamenhas. Denominada Operação *Just Cause*, a invasão americana começou poucos minutos depois da 01:00h do dia 20 e incluiu numerosos engajamentos de combate entre os EUA e as unidades das Forças de Defesa Panamenhas.

Naquela mesma manhã, enquanto muitos combates ainda estavam sendo travados, o comandante superior dos EUA no teatro de operações ordenou e assumiu a responsabilidade pela — Operação *Promote Liberty* — e enviou sua ordem de operações (O Op) para o Chefe do Estado Maior Combinado (*Joint Chief of Staff* — *JCS*) para ser aprovada depois do fato consumado. Elaborado para reprimir as perturbações causadas pelo combate e pela queda do regime de Noriega, o plano autorizava duas ações: as operações civil-militares para estabilizar a situação no Panamá por meio da restauração da ordem e dos serviços básicos, e as atividades de assuntos civis (As Civ) para apoiar o novo Governo “Democrático” Panamenho, restabelecido pelas autoridades americanas no início da invasão.¹

A Operação *Just Cause* continuou até 11 de janeiro de 1990 e a Operação *Promote Liberty* até o fim do

ano, como previsto. Durante várias semanas as duas operações foram executadas simultaneamente, o que significou, em muitos casos, que as tropas americanas que estavam ou estiveram engajadas em combate e em operações relacionadas ao combate conduziram também operações de estabilização.

A Crise

A crise que culminou com as operações *Just Cause* e *Promote Liberty* teve início em junho de 1987 com a eclosão de demonstrações públicas contra o regime de Noriega. Em princípios de 1988, esse assunto interno do país transformou-se em uma enorme confrontação aos EUA. Noriega recorreu à retórica e às ações anti-americanas na esperança de desviar as críticas internas. Os EUA mostravam-se cada vez mais preocupados com as atividades supostamente ilegais de Noriega, que abrangiam desde a corrupção e eleições fraudulentas até o tráfico de drogas e assassinios.

Assim como a crise piorava, o mesmo acontecia com o relacionamento, antes cordial, entre as Forças de Defesa Panamenhas e os militares americanos designados para áreas que, segundo o tratado do Canal do Panamá assinado em 1970, ainda não haviam passado para o controle panamenho. Em princípios de fevereiro, após os tribunais da Justiça Federal da Flórida terem se pronunciado contra Noriega e alguns de seus comparsas, por suas supostas atividades ilegais

e envolvimento com drogas, os dois países se encontraram em rota de uma colisão, da qual nenhum deles poderia facilmente desviar sem perder o prestígio ou abrir mão de seus interesses nacionais óbvios.

Diante do fato de Noriega não ter nada a perder e em virtude da deterioração da situação, os administradores americanos não poderiam ignorar a possibilidade de alguma ação militar panamenha contra os cidadãos americanos e seus interesses nesse país. Na realidade, os militares americanos e seus dependentes já eram alvos da intimidação por parte das Forças de Defesa Panamenhas. Portanto, a única ação prudente para Washington era considerar o pior cenário hostil entre os dois países. Caso essa situação se materializasse, o Comando Sul dos EUA (*U.S. Southern Command* — *SOUTHCOM*), o grande comando operacional

Assim como a crise piorava, o mesmo acontecia com o relacionamento, antes cordial, entre as Forças de Defesa Panamenhas e os militares americanos designados para áreas que, segundo o tratado do Canal do Panamá assinado em 1970, ainda não haviam passado para o controle panamenho.

combinado encarregado das atividades militares americanas nas Américas Central e do Sul, seria o responsável pela condução das operações contra as forças panamenhas.

Contudo, até início de 1988, o Comando Sul não tinha planos para tratar as outrora amistosas Forças de Defesa Panamenhas como uma entidade hostil. Para remediar essa situação, o Comandante Geral do Comando Sul, General Frederick F. Woerner Jr., ordenou ao seu estado-maior que iniciasse um planejamento de contingência para a crise enquanto ele solicitava autorização do Estado-Maior Combinado para requisitar forças adicionais de outros comandos. Essa autorização foi recebida em 28 de fevereiro de 1988.

A primeira interação de uma O Op do Comando Sul, denominada *Elaborate Maze*, baseava-se na diretriz do Estado-Maior Combinado datada de 4 de março de 1988. O plano constava de quatro fases — três das quais defensivas e uma ofensiva — que poderiam ser executadas em resposta a uma variedade de possíveis provocações das Forças de Defesa Panamenhas. As fases não tinham que ser executadas independentemente nem em seqüência e, uma vez executadas, fases diferentes poderiam ser sobrepostas. Entretanto, se a quarta fase, ou seja, a fase de combate tivesse que ser implementada, o plano deixava bem claro que seria o

fim da ditadura de Noriega — isto é, uma “mudança de regime” segundo a linguagem moderna.

Derrubar o governo, entretanto, não significava destruir todas as suas instituições. Por exemplo, enquanto as Forças de Defesa Panamenhas poderiam sofrer grandes baixas durante a luta e ser “decapitadas” em termos da elite de sua liderança, a organização seria preservada para ser reformada e reconstruída de forma que, sem Noriega e seu círculo mais próximo, ela poderia contribuir para a segurança do país e a estabilidade de um novo governo apoiado pelos EUA. O problema da Operação *Elaborate Maze* era a falta de um plano qualquer para restaurar a ordem e os serviços no Panamá de pós-guerra e fornecer apoio ao novo governo até que ele pudesse desempenhar-se eficazmente por si mesmo.

Surpresos pela omissão, os oficiais de assuntos civis (As Civ) do Comando Sul solicitaram e receberam permissão para realizar uma minuta de uma quinta fase para as operações civil-militares.² O prognóstico pós-invasão previa um Panamá no qual as funções normais do governo haviam sido deterioradas; vários serviços públicos e privados foram desorganizados e as Forças de Defesa Panamenhas tinham perdido seus principais líderes e despojadas de suas capacidades de combate. Sob essas condições, poderiam ocorrer manifestações civis, saques, atuação de milícias e aumento das atividades criminosas mais comuns. Focos isolados de resistência poderiam surgir inesperadamente e terroristas poderiam sabotar e empregar técnicas de guerrilha contra alvos vulneráveis, tais como instalações e cidadãos americanos e o novo governo pós-Noriega. Confrontado com essas probabilidades, o Comando Sul teria que estabilizar a situação e restaurar a lei e a ordem até que o novo governo panamenho pudesse desempenhar suas funções sozinho.

Aproveitando a experiência americana do fim da II GM, os planejadores de As Civ previram que, uma vez iniciado o combate, o comandante do Comando Sul assumiria as responsabilidades político-militares dos interesses dos EUA no Panamá e presidiria um governo militar por aproximadamente 30 dias. Durante esse período, o comandante gradualmente passaria várias funções governamentais para a Embaixada dos EUA ou para o novo governo panamenho.

Considerado por muitos como uma decorrência da original O Op *Elaborate Maze*, uma caracterização que Woerner negou, várias operações civil-militares e atividades de As Civ assumiram que a O Op foi intencionalmente ampliada para ser integrada, de forma justificável, com as operações de combate. Na verdade, as duas fases separaram-se cada vez mais durante o planejamento. Em primeiro lugar, em abril de 1988, o Estado-Maior Combinado mandou Woerner

simplificar a Operação *Elaborate Maze*, dividindo-a em diferentes O Ops.

As três primeiras fases da O Op *Elaborate Maze* previam ações defensivas e, em determinado momento, um recompletamento das forças americanas no Panamá para se tornarem a O Op *Elder Statesman* (mais tarde redenominada de O Op *Post Time*. A fase de invasão/combate se tornou a O Op *Blue Spoon* e a fase das operações civil-militares (As Civ) recebeu o novo nome de O Op *Krystal Ball*, mais tarde alterada para O Op *Blind Logic*. Embora não constasse da O Op *Elaborate Maze*, a O Op Klondike Key foi realizada para evacuar os cidadãos americanos do Panamá.

Coletivamente chamado de *Prayer Book* (Livro de Orações), cada uma dessas O Op, particularmente as O Op *Blue Spoon* e *Blind Logic*, recebeu uma atenção especial, sendo freqüentemente uma referência rápida para as demais. O Estado-Maior Combinado do Comando Sul, a Seção de Operações (SCJ3) e a Divisão de Planejamento realizaram o planejamento para a O Op *Blue Spoon*. O Estado-Maior Combinado, a Seção de As Civ (5ªSec) e a Divisão de Política e Estratégia realizaram o planejamento para a O Op *Blind Logic*.³

Os encarregados de formular a Segurança Operacional estabeleceram que, uma vez separadas, essas duas O Op deviam ser compartimentalizadas, podendo ser acessadas apenas pelas pessoas que precisavam das informações. Isso significava que somente poucos oficiais superiores do Comando Sul tinham conhecimento total dos planos ou entendiam a maneira pela qual as duas iriam interagir em caso de alguma hostilidade. As equipes de As Civ do Componente da Reserva do Exército, que efetuaram os rodízios de desdobramento no Panamá para ajudar o pessoal da 5ªSec do Comando Sul a formularem a O Op *Blind Logic*, não tinham acesso à O Op *Blue Spoon*. Além do mais, ao limitar cada O Op aos canais militares — uma das condições da Segurança Operacional — excluiu-se a colaboração das organizações civis do Governo dos EUA, cujos funcionários eram peritos em planejamento e na condução de muitas das atividades não-militares que se encontravam mencionados na O Op *Blind Logic*. Esta divisão de tarefas no processo de planejamento ficou refletida nas O Op relativas aos apoios.

A Força-Tarefa Combinada Panamá, um QG ativado por Woerner em abril de 1998 e localizado somente alguns quilômetros do Comando Sul no Forte Clayton, Panamá, foi encarregado dos detalhes para as operações de combate convencional na O Op *Blue Spoon*, enquanto Woerner dependia dos reservistas visitantes para trabalharem no plano de operações civil-militares em apoio a O Op *Blind Logic*.⁴ Mais uma vez, os responsáveis pela segurança operacional impediram

qualquer coordenação significativa entre a FT combinada e os reservistas.

Ao elaborar o plano de apoio para a O Op *Blue Spoon*, a FT Combinada Panamá tinha de considerar, pelo menos, duas contingências. Uma que previa um ataque de surpresa pelas Forças de Defesa Panamenhas, exigindo que as Forças dos EUA no Panamá mantivessem suas posições até a chegada de reforços do território continental. A segunda, a contingência preferida, os EUA determinariam o momento e a direcionamento dos eventos. Nesse cenário, a concentração de tropas americanas no Panamá, considerada na O Op *Post Time*, precederia a execução das operações de combate.

Derrubar o governo, entretanto, não significava destruir todas as suas instituições. Por exemplo, enquanto as Forças de Defesa Panamenhas poderiam sofrer grandes baixas durante a luta e ser “decapitadas” em termos da elite de sua liderança, a organização seria preservada para ser reformada e reconstruída de forma que, sem Noriega e seu círculo mais próximo, ela poderia contribuir para a segurança do país e a estabilidade de um novo governo apoiado pelos EUA.

Acreditando que uma invasão americana no Panamá prejudicaria a imagem e os interesses dos EUA em toda a América Latina, Woerner esperava que a concentração de tropas fosse o suficiente para resolver a crise ao pressionar os oficiais das Forças de Defesa Panamenhas para que derrubassem Noriega em vez de arriscar uma invasão do seu país e a destruição de sua organização. No entanto, se o efeito psicológico da concentração de forças falhasse em obter uma “solução panamenha” à crise, as forças americanas deveriam executar a O Op *Blue Spoon*.⁵ Neste caso, as forças designadas para a FT Combinada Panamá, incluiriam um elemento das Forças de As Civ.⁶ Antes do início das hostilidades, os oficiais de ligação de As Civ deveriam ser designados para as unidades táticas avançadas, e quando as operações militares começassem, as forças de As Civ conduziriam simultaneamente operações civil-militares, enfatizando a recolocação dos civis deslocados em consequência dos combates.

Apesar da pouca ou nenhuma coordenação formal entre os oficiais que planejaram as O Op de apoio para a *Blue Spoon* e *Blind Logic*, em meados de 1988, pelo menos se reconheceu que as unidades táticas pertencentes à FT Combinada Panamá defrontar-se-iam

imediatamente com questões relativas às operações civil-militares e necessitariam de alguma capacidade para resolvê-las. Muitos outros detalhes relativos à interação dos dois planos ainda tinham de ser resolvidos. Apesar de os planejadores terem um início promissor, os eventos posteriores conspirariam para a inversão desse progresso.

A organização da FT Combinada Panamá baseou-se no Exército Sul dos EUA (*U.S. Army South — USARSO*), componente do Comando Sul dos EUA. Vários oficiais pertencentes ao estado-maior de Woerner, bem como alguns no Pentágono e de outros lugares, duvidavam que o Exército Sul dos EUA tivesse os recursos necessários para planejar eficazmente uma

A decisão que introduziu formalmente o XVIII C Ex no processo de planejamento ocorreu em um período de calma da crise que durou até maio de 1989. Ao aparecer os sinais de violência após as eleições nacionais do Panamá em 7 de maio de 1989, o Presidente dos EUA, George H. W. Bush, enviou um reforço dos EUA para o Panamá, no que foi denominada Operação Nimrod Dancer.

contingência ou para constituir um QG de combate caso fosse executado o previsto no plano *Blue Spoon*. Conseqüentemente, em fins de 1988, o Pentágono decidiu nomear o XVIII Corpo de Exército (C Ex) Aeroterrestre (uma organização especializada no planejamento de contingência) como agente executivo encarregado de planejar as operações convencionais da O Op *Blue Spoon* e como QG de combate para a fase de execução do plano.

Apesar de Woerner ter aceitado muito bem as modificações no planejamento, o que desgostava o Exército Sul, ele não tinha confiança absoluta no XVIII C Ex Aeroterrestre trabalhando como força de combate para a FT Combinada. Em primeiro lugar esse C Ex se encontrava no quartel de Fort Bragg, Carolina do Norte e, ao contrário dos comandos, unidades e pessoal militar dos EUA no Panamá, não tinha sido exposto diariamente às complexidades e sutilezas da crise. O XVIII C Ex também não estava acostumado ao ambiente interno do Panamá, cuja população era amistosa — ou pelo menos não era hostil — aos EUA. Uma invasão convencional seria uma tarefa difícil que, apesar de resolver o problema relacionado a Noriega, poderia trazer repercussões indesejáveis. Woerner, portanto, deu ao comandante do XVIII C Ex Aeroterrestre apenas uma vaga noção de quando suas unidades

deslocar-se-iam para o Panamá, a fim de executar a Operação *Blue Spoon* caso ocorresse a invasão.

A decisão que introduziu formalmente o XVIII C Ex no processo de planejamento ocorreu em um período de calma da crise que durou até maio de 1989. Ao aparecer os sinais de violência após as eleições nacionais do Panamá em 7 de maio de 1989, o Presidente dos EUA, George H. W. Bush, enviou um reforço dos EUA para o Panamá, no que foi denominada Operação *Nimrod Dancer*. Entre as unidades desdobradas encontrava-se um QG de Brigada da 7ª Divisão de Infantaria Leve, um batalhão desta divisão, um batalhão da 5ª Divisão Mecanizada e uma companhia do Corpo de Fuzileiros Navais. A concentração de forças foi considerada como uma execução parcial da O Op *Post Time*, permitindo que as FA dos EUA no Panamá reafirmassem os direitos americanos contidos no Tratado, aumentando, ao mesmo tempo, a pressão psicológica sobre as Forças de Defesa Panamenhas para que derrubassem Noriega. Não obstante, a Operação *Nimrod Dancer* não foi planejada como um prelúdio às operações de combate, assim as unidades designadas para servir nas forças de As Civ da Operação *Blue Spoon* não foram desdobradas.

Além de reforçar as tropas americanas, a Operação *Nimrod Dancer* também testemunhou a chegada de uma equipe de três planejadores pertencentes ao XVIII C Ex Aeroterrestre no Panamá. Os oficiais do Comando Sul que trabalhavam na *Blind Logic* aproveitaram-se da visita para realizar a necessária coordenação. Entre outras coisas, os oficiais de As Civ da 3ªSec do Comando Sul queriam ter a certeza de que o XVIII C Ex estava provendo a atenção adequada à missão de operações civil-militares da O Op *Blue Spoon*.

Para restabelecer a lei, a ordem e os serviços governamentais durante e imediatamente após as operações de combate, foi necessário que a equipe de planejamento do XVIII C Ex Aeroterrestre coordenasse e providenciasse a chegada, em tempo oportuno, das forças de apoio para as operações civil-militares, tais como polícia do exército, engenheiros, médicos, unidades de As Civ e da reserva. Foi também preciso determinar quando o controle desses elementos seria transferido de uma FT operada pelo XVIII C Ex Aeroterrestre para uma FT de Operações Civil-Militares, comandada pelo chefe da 5ªSec do Comando Sul.

A 5ªSec do Comando Sul e a equipe de planejadores do XVIII C Ex Aeroterrestre discutiram as implicações da O Op *Blind Logic* para a O Op *Blue Spoon* e estabeleceram alguns acordos provisórios, os quais seriam informados ao Forte Bragg. Não obstante, o QG do XVIII C Ex Aeroterrestre não considerou esses acordos como tarefas normais e continuou a se concentrar quase que exclusivamente na missão de combate da



Departamento de Defesa

O General Horace G. Taylor acompanhado de outros oficiais americanos antes da cerimônia em homenagem ao 1º Batalhão, 75º Regimento de Rangers que regressou do Panamá. (Janeiro de 1990)

O Op *Blue Spoon*. Infelizmente, a desconexão entre as duas seções de planejamento não foi percebida até a véspera da Operação *Just Cause*. Contudo, os planejadores de As Civ que trabalhavam na Operação *Blind Logic* pensavam erroneamente que o XVIII C Ex entendera e atuava, caso se tornasse o QG encarregado das operações de combate, a missão de restabelecer a lei, a ordem, e os serviços de emergência pertenceria à FT Combinada conduzida pelo Comandante do XVIII C Ex e seu estado-maior.⁷

No meio de toda essa atividade, o Pentágono anunciou que o Gen Woerner seria substituído no Comando Sul pelo Gen Maxwell Thurman. A passagem de comando foi programada para o dia 30 de setembro de 1989. A notícia foi bem recebida no Forte Bragg, onde o comandante do XVIII C Ex Aeroterrestre e o das forças de operações especiais, que operavam na O Op *Blue Spoon*, nunca estiveram satisfeitos com a estratégia de Woerner. Mesmo após a Operação *Nimrod Dancer*, outros desdobramentos ainda eram necessários para um aumento gradual das forças no Panamá, antes de os EUA iniciarem as operações de combate.

Ambos os comandantes no Forte Bragg acreditavam que esse aumento gradual sacrificava o princípio da surpresa e possibilitava a iniciativa tática do inimigo. Esses comandantes preferiam um plano onde fosse empregada uma força muito potente em ataques simultâneos contra vários alvos das Forças de Defesa Pana-

menhas. Em princípios de agosto, Thurman visitou o Ft Bragg, recebeu um briefing sobre o planejamento *Blue Spoon* que incluía as dúvidas que tinham os dois comandantes e informou aos presentes que, quando assumisse o Comando Sul dos EUA, apoiaria um novo planejamento que desse ênfase à concentração de forças e à surpresa.

Quando Thurman assumiu o Comando Sul, a equipe de planejamento do XVIII C Ex já tinha pronto uma minuta desse plano. Os eventos seguintes foram todos positivos. Três dias após a passagem de comando, um grupo descontente de oficiais das Forças de Defesa Panamenhas tentou um golpe de estado fracassado contra Noriega, um fiasco no qual muitos dos participantes perderam suas vidas. As cruentas consequências do fracasso certamente não incentivariam outro grupo de oficiais panamenhos a executar um atentado. A possibilidade de alcançar uma solução panamenha para a crise ficou muito remota, tornando praticamente inevitável a invasão do Panamá pelos EUA.

Em virtude desse prognóstico, Thurman ordenou ao XVIII C Ex Aeroterrestre que fizesse algumas correções em seu novo plano e o remetesse imediatamente com o Plano Operacional (P Op) 90-2 (*Blue Spoon*) para a aprovação do Chefe do Estado-Maior Combinado. O Plano foi aprovado em 3 de novembro de 1989. A O Op 1-90, versão atualizada do plano *Blue Spoon* do Comando Sul fora corrigida para que refletisse, em

termos gerais, o plano de apoio do XVIII C Ex Aero-terrestre. Esse procedimento se opunha às diretrizes gerais no quais os planos de apoio eram formulados depois da orientação geral contida no planejamento emitido por um QG superior.

No enunciado da missão do P Op 90-2 estava claramente mencionado “preparar para restabelecer a lei e a ordem, bem como apoiar a instalação, no Panamá, de um governo reconhecido pelos EUA”. Além disso, as regras de engajamento incluídas estabeleciam que: “Durante a execução de todas as operações procurar-se-á minimizar os danos colaterais a pessoas e instalações não-militares que possam resultar em dificuldades à economia do Panamá”.⁸ Apesar destas recomendações

A grande prioridade conferida às operações de combate por Thurman, Steiner e outros, era minimizar as baixas americanas e os danos colaterais. Também, devia-se considerar o óbvio: sem a derrota das Forças de Defesa Panamenhas, as preocupações sobre as operações de estabilização seriam totalmente hipotéticas.

e alusões às operações de estabilização, não havia no P Op 90-2 detalhes nem recomendações referentes às tarefas necessárias que deviam ser executadas. Em vez disso, sua ênfase encontrava-se nas operações de combate apoiadas por Thurman. Desde que assumiu o Comando Sul, Thurman não tinha recebido nenhum *briefing* sobre a O Op *Blind Logic*, devido à falta de elementos e outras prioridades mais importantes na 5ªSec do estado-maior combinado do Comando Sul. Nas sessões de planejamento realizadas no Comando Sul e no Ft Bragg, sequer foram mencionadas as missões relativas a operações civil-militares contidas na O Op *Blue Spoon*. O mesmo aconteceu com a missão de proteger civis americanos no Panamá. Em uma reunião de planejamento em outubro, o comandante do XVIII C EX, General Carl Stiner disse: “Não se preocupem com os civis até o fim da Operação *Blue Spoon*. Estaremos ocupados com a neutralização das Forças de Defesa Panamenhas.”⁹

A grande prioridade conferida às operações de combate por Thurman, Steiner e outros, era minimizar as baixas americanas e os danos colaterais. Também, devia-se considerar o óbvio: sem a derrota das Forças de Defesa Panamenhas, as preocupações sobre as operações de estabilização seriam totalmente hipotéticas. Para compensar a falta de atenção dispensada à missão das operações civil-militares da *Blue*

Spoon, os planejadores presumiram que os combates mais sérios seriam travados em poucas horas, após as quais, as unidades táticas teriam tempo suficiente para fazer a transição das operações de combate para as de estabilização.

Embora não houvesse grande otimismo no grupo de planejamento da Operação *Blind Logic* na 5ªSec do Comando Sul, havia outro grupo que também estava preocupado sobre a forma em que o XVIII C Ex executaria a missão de estabilização. Segundo o P Op 90-2, a 7ª Divisão de Infantaria Leve sediada no Forte Ord, Califórnia, só seria empregada nas ações subseqüentes. A Divisão chegaria ao Panamá após terminada a maioria das operações de combate, situação interpretada pelo grupo de planejamento no Forte Ord como uma grande possibilidade de que as três brigadas da Divisão (dais quais uma já se encontrava no Panamá como parte do reforço de tropas da Operação *Nimrod Dancer*) estariam muito envolvidas nas operações civil-militares. Por essa razão, um dos principais planejadores da O Op *Blue Spoon* entrou em contato com o XVIII C Ex e sugeriu que o assunto da coordenação das operações civil-militares devia ser incluído na agenda da próxima sessão de planejamento no Panamá, programada para meados de dezembro. Isso foi rapidamente aprovado pelo XVIII C Ex.¹⁰

Entretanto, a discussão prevista nunca foi realizada. Dois dias antes do início da sessão, os guardas das Forças de Defesa Panamenhas encarregados de uma barreira de rodovia mataram um integrante do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA. No dia seguinte, 17 de dezembro de 1989, o Presidente Bush decidiu ativar a O Op *Blue Spoon*, agora chamada de Operação *Just Cause*. A sessão de planejamento no Panamá converteu-se em um conselho de guerra, com a oportunidade de fazer alguns pequenos retoques no plano de combate. Thurman enfatizou que os cidadãos americanos deveriam ser protegidos, mas o consenso era que esse objetivo poderia ser alcançado por meio de um rápido emprego de força contra as Forças de Defesa Panamenhas.

Enquanto Thurman, Stiner e seus respectivos estados-maiores revisavam detalhadamente a O Op *Blue Spoon*, o Chefe da 5ªSec do Comando Sul procurava atualizar a O Op *Blind Logic*, que ainda previa que o comandante do Comando Sul seria o encarregado do governo militar no Panamá por um período de aproximadamente um mês. Na verdade, o governo do Presidente Bush tinha decidido substituir o regime de Noriega e colocar, em seu lugar, membros da oposição panamenha eleitos em maio e cuja vitória fora anulada por Noriega nos violentos encontros após as eleições. Esse plano eliminou claramente a necessidade de um governo militar dos EUA, como havia sido planejado



Departamento de Defesa

Pára-quedistas saltam de um C-130E Hercules em uma área fora da cidade do Panamá durante a Operação Just Cause, 1º de janeiro de 1990.

pelo Comando Sul. Uma tentativa de reestruturar a O Op *Blind Logic* nas vésperas da invasão para alinhá-la com as novas realidades foi complexa demais, portanto foi elaborada uma nova e reduzida O Op, onde foram incluídos os anexos da O Op *Blind Logic*, e logo remitada ao Chefe do Estado-Maior Combinado em 20 de dezembro. No dia seguinte, o Pentágono aprovou a execução do plano mudando seu nome para Operação *Promote Liberty*.

Na véspera da Operação *Just Cause* ainda existiam incoerências entre o plano de invasão e o plano de operações civil-militares relativas à condução das operações de estabilização. Isso significou que as unidades táticas que se preparavam para tomar parte na invasão se concentraram em seus papéis de combate e não prestaram muita atenção às operações de estabilização que deviam ser realizadas, o que provavelmente teria acontecido se a coordenação tivesse sido melhor durante a fase do planejamento.

Era provável que os comandantes das unidades estivessem mais preocupados em minimizar suas próprias baixas e em derrotar as Forças de Defesa Panamenhas — as quais haviam se transformado em um objetivo de destruição — do que em qualquer tipo de tarefa de polícia, a qual poderia surgir durante a fase do combate. Algumas unidades que se encontravam no país há algum tempo foram informadas que, assim que os

combates terminassem, teriam que lidar com a população panamenha por muito tempo. Essa advertência, contudo, fez com que muito poucos, ou talvez nenhum, de seus destinatários reorientassem seus esforços de preparação para operações civil-militares.

A Invasão

Uma vez começada a Operação *Just Cause*, rapidamente surgiram duas situações que evidenciaram as incoerências do processo de planejamento. A primeira foi a situação dos refugiados panamenhos. Era certo que o combate forçaria alguns civis a deixarem suas casas e os planos previam o estabelecimento de centros para refugiados, mas nenhum oficial do estado-maior ou comandante havia antecipado o que na realidade estava ocorrendo.

Na cidade do Panamá, quando os arredores do quartel das Forças de Defesa Panamenhas foi completamente incendiado, aproximadamente 10.000 panamenhos tiveram que abandonar suas casas. Este número de refugiados excedia os cálculos mais exagerados feitos durante a fase de planejamento. A maioria dos panamenhos que perderam seus lares se dirigiu diretamente para as linhas de combate dos EUA, perto do QG das Forças de Defesa Panamenhas, local onde o combate — o mais violento da *Just Cause* — ainda continuava.

O comandante da FT dos EUA, que estava no local, rapidamente encaminhou os civis para uma escola secundária nas proximidades, a qual se converteu imediatamente de um posto de socorro militar para um centro de refugiados. A instalação, incluindo seu campo de esportes, ficou rapidamente superlotada, muito além de sua capacidade. Os que lá se encontravam alojados enfrentaram dificuldades como os banheiros entupidos, a escassez de comida, mães e crianças misturadas com narcotraficantes, criminosos armados e integrantes da Força de Defesa Panamenha que haviam retirado seus uniformes, assim como uma variedade de outros perigos e inconveniências. Vários dias se passaram até que o centro começou a funcionar com certa eficácia. Um ano mais tarde, esses refugiados ainda continuavam sem um lar, tornando-se um escândalo para o governo instaurado pelos EUA, que foi derrotado na primeira eleição regular após o conflito.¹¹

A segunda situação surgida consistiu nos saques que começaram pouco depois da invasão e que duraram uns 3 ou 4 dias. Os planejadores haviam antecipado o problema, mas não dispunham de tropas suficientes para controlar a situação. As Forças Armadas dos EUA tinham executado a Operação *Just Cause* com uma força esmagadora, no entanto essa vantagem era mais tecnológica que numérica.

Em algumas batalhas, como a do QG das Forças de Defesa Panamenhas, a proporção de forças entre os dois países beligerantes era de 1 para 1. Além disso, as tropas que deveriam ter sido idealmente posicionadas para as operações de estabilização no centro comercial e residencial da cidade do Panamá, como previsto no plano de Woerner, foram, segundo o plano de Thurman e do C Ex, empregadas em outras missões para atacar alvos inimigos nas redondezas da cidade. Assim, o saque na capital e em Colón, situado no outro lado do istmo, que começara em 20 de dezembro, continuou ininterruptamente por vários dias, causando um prejuízo de 1 a 2 bilhões de dólares americanos para a economia do Panamá.

À semelhança das unidades de combate americanas, as de polícia do exército também foram insuficientes e sem condições para coibir os saques, passando a administrar um centro de detenção, vigiar comboios e executar outras atividades em outras áreas de segurança. Simplesmente não havia um número suficiente de polícia do exército para cuidar de todos os problemas que exigiram atenção nos primeiros dias da operação. (Um planejador do XVIII C Ex escreveu em 1991: “Até hoje, a Polícia do Exército não conta com números suficientes para enfrentar o problema do crime na cidade de Panamá”).¹²

Felizmente, como previsto, a maioria das batalhas travadas na Operação *Just Cause* durou apenas algu-

mas horas. As vitoriosas tropas de combate dos EUA começaram a realizar as atividades subseqüentes, tais como a detenção de indivíduos pertencentes às Forças de Defesa Panamenhas e outros suspeitos, a vigilância de áreas residenciais e outros locais oficiais, a busca de depósitos secretos de armas, a administração de funções governamentais em várias cidades e vilas e, em geral, a restauração da lei e da ordem. Em suma, começaram a trabalhar como policiais, engenheiros, assistentes sociais, oficiais de As Civ e de ações públicas, prefeitos e governadores.

Algumas unidades de combate enfrentaram sérios problemas, durante a transição para as funções de policial ou prefeito, especialmente quando as regras de engajamento, já restritas, foram modificadas passando a ser ainda mais rigorosas, adequadas às operações de estabilização subseqüentes. Apesar disso, a maioria das unidades de combate executaram, com êxito, suas novas e pouco ortodoxas tarefas, e em alguns dias o clima de ordem foi restabelecido nas principais áreas urbanas do Panamá. O fato de que a maioria das unidades de combate dos EUA estava despreparada para realizar operações de estabilização foi considerada uma deficiência do planejamento e da preparação para a invasão. Mais tarde, um comandante de mais alto escalão comentou ter duvidado que suas forças convencionais pudessem ter sido adestradas adequadamente para as tarefas essenciais da missão, exigidas pelas complexidades das operações.¹³

Enquanto as tropas dos EUA restauravam a lei e a ordem e minimizavam os danos, também deviam cumprir a missão de apoiar o governo recentemente instalado. O ideal seria que a unidade de As Civ estivesse à frente desta tarefa, mas muitos desses especialistas pertenciam ao Componente da Reserva e o Pentágono não tinha aprovado a sua ativação no plano do Comando Sul.

Meses antes da invasão, o Chefe da 5ª Sec do Comando Sul previra este acontecimento e identificara voluntários específicos do Componente da Reserva com a experiência necessária para o desdobramento no Panamá. No entanto, durante a Operação *Promote Liberty*, quando alguns desses voluntários chegaram, as forças regulares do Exército e outros militares já estavam realizando antecipadamente suas tarefas. Alguns reservistas que trabalhavam em uma das organizações relacionadas à lei e à ordem e à reconstrução da nação se aperceberam que suas funções estavam superpostas a outras. As reuniões diárias de coordenação ajudaram a resolver a confusão e o comandante do Comando de Operações Especiais dos EUA na Base Aérea MacDill, na Flórida, apresentou uma recomendação de longo prazo de duração. O resultado foi a ativação do Grupo de Apoio Militar (*Military Support Group — MSG*),



Departamento de Defesa

Um helicóptero UH-60 Black Hawk do 228º Regimento de Aviação participando da Operação Just Cause.

uma organização sob o comando das Forças de Defesa Panamenhas com a missão de supervisionar as atividades da Operação *Promote Liberty*. Um ano depois, quando as atividades do Grupo de Apoio Militar foram encerradas, o país se encontrava relativamente estável com um governo em funcionamento.¹⁴

Numa análise retrospectiva, as operações *Just Cause* e *Promote Liberty* tiveram muito êxito, mas isso não significa que o planejamento para cada uma delas tivesse sido perfeito nem que as duas operações tivessem sido coordenadas adequadamente durante o processo de planejamento. Deve-se levar em consideração, por exemplo, a mentalidade refletida na terminologia empregada para descrever as operações. Nas discussões realizadas antes, durante e após a invasão, a Operação *Just Cause* foi considerada como a fase do conflito e a Operação *Promote Liberty* como a de pós-conflito. Esses termos sugerem que existiram duas operações seqüenciadas quando, na realidade, foram executadas quase que simultaneamente.

A superposição dessas operações já havia sido prevista, mas poucos planejadores ou unidades de tropas estavam preparados para as suas conseqüências. Os planejadores do XVIII C Ex Aeroterrestre insistiram que seu “ênfoque esteve correto ao concentrar-se na neutralização das Forças de Defesa Panamenhas”.¹⁵ Aqueles que desempenhavam a mesma missão na 5ª Sec do Comando Sul voltaram a reiterar que o ênfase do XVIII C Ex Aeroterrestre deveria ter incluído as operações de estabilização, entretanto o novo comandante

do Comando Sul não pressionou esta posição, principalmente porque não estava totalmente informado sob a Op da *Blind Logic* e suas conseqüências. A maioria das unidades de combate que participaram da Operação *Just Cause* utilizou a mesma metodologia do XVIII C Ex, concentrando-se também em vencer a guerra, abstendo-se de participar em missões de não-combate até que as Forças de Defesa Panamenhas tivessem sido derrotadas, empenhando-se em um adestramento tipo “aprender enquanto trabalha”.

Em abril de 1990, um oficial de ligação do Comando de Adestramento e Doutrina dos EUA escreveu: “Onde preparamos os integrantes de um batalhão de Infantaria ou de Artilharia para administrar uma cidade, encarregar-se de prisioneiros e refugiados, alimentar e proteger a população e operar os serviços de utilidade pública? O normal era que as unidades envolvidas na Operação *Just Cause* executassem eficazmente todas as tarefas essenciais previstas para a missão. Mas, à medida que tiveram de enfrentar desafios reais na condução da defesa interna, nas As Civ, nas ações cívico-sociais e nas operações psicológicas, elas se viram em terreno desconhecido. Tínhamos unidades de combate (de ação direta) que trabalhavam nos âmbitos político, econômico e social (indiretos). Quando, onde e como preparamos as forças convencionais do Exército para realizarem tais tarefas? Elas sabiam por que haviam sido enviadas para o Panamá para proteger as vidas e pertences pessoais dos cidadãos americanos tão eficazmente quanto possível. Elas cumpriram a missão. Porém elas não receberam

ordem preparatória para cumprir posteriormente a missão de reconstruir a nação. Se tivessem recebido essa ordem, como iriam realizar a sua preparação? Qual era a lista de tarefas essenciais dessa outra missão?”¹⁶

Quando os planejadores das operações de combate não dão muita importância às operações de estabilização que provavelmente ocorrerão simultaneamente com o combate e quando as unidades de combate se preparam apenas para o combate e evitam o trabalho policial como sendo impróprio para um combatente, sempre existe a possibilidade e até mesmo a probabilidade de que o combate, especialmente na área urbana, resulte em uma violação da lei e da ordem de tal magnitude e duração, que será seguida por um período onde reinará o caos. Essa situação caótica durou vários dias no Panamá durante a Operação *Just Cause*, causando danos à economia, destruindo as propriedades e desestruturando a vida das pessoas.

À medida que as tropas de combate aprendiam a

executar as tarefas não-ortodoxas impostas pela necessidade, e quando a Operação *Promote Liberty* finalmente começou a alcançar o ritmo desejado, a maioria dos efeitos negativos do caos (salvo os assuntos dos refugiados) foi corrigida. Apesar do lento fluxo do apoio americano ao Panamá, a economia se recuperou, a maioria da população continuou a ser pró-EUA, não surgiu nenhum foco de resistência, o governo entrou em atividade e as eleições foram realizadas segundo a previsão.

Contudo, em meio ao bem-sucedido resultado das Operações *Just Cause* e *Promote Liberty*, ainda persiste a pergunta: É possível que uma desvinculação entre as operações de combate e as de estabilização em um futuro conflito leve a um caos maior, mais prolongado e com resultados menos satisfatórios? As Forças Armadas dos EUA e a comunidade política encarregadas de administrar tais operações devem considerar seriamente uma resposta para essa pergunta. **MR**

NOTAS

1. O Presidente e os dois vice-presidentes panamenhos que os EUA ajudaram a tomar posse pouco antes da invasão tinham sido eleitos em maio do mesmo ano, somente para presenciar os resultados da eleição nacional anulados pelo General Manuel Noriega. Portanto, os oficiais do Governo dos EUA podiam dizer que haviam preparado o terreno para que os líderes eleitos do Panamá assumissem suas legítimas posições.

2. Para maiores informações a respeito da formulação da O Op *Elaborate Maze* e a necessidade da fase de operações civil-militares, ver FISHEL, John T. *The Fog of Peace: Planning and Executing the Restoration of Panama* (Carlisle Barracks, Pennsylvania: Instituto de Estudos Estratégicos, 15 abril 1992), pp. 7-8

3. Nos planos organizacionais do anteprojeto do documento matriz da O Op *Blue Spoon* e *Blind Logic* e seus anexos, assim como também os efeitos das considerações das Operações de Segurança, ver *ibid.*, pp. 7-24.

4. WOERNER, General Frederick F. Jr., também ativou uma Força-Tarefa Combinada de Operações Especiais (*JSOTF*) que controlou as forças de operações especiais durante a execução da *Blue Spoon*. Mas, já que estas unidades realizaram ataques de precisão e logo saíram, a FT Combinada de Operações Especiais, no Forte Bragg, Carolina do Norte, não se preocupou com a lei e a ordem ou outros assuntos das operações civil-militares.

5. WOERNER, entrevista com o autor, Forte Leavenworth, Kansas, 30 de abril de 1991.

6. Transparências não classificadas da FT Combinada Panamá, sem data.

7. FISHEL, pp. 20-24.

8. Plano de Operações 90-2 da FT Combinada *SOUTH (Blue Spoon)*, de 3 de novembro de 1989. Ver também a missão e as regras de engajamento na O Op 1-90 (*Blue Spoon*) do Comandante em Chefe dos EUA, Sul (*USCINCSO*), 30 de outubro de 1989.

9. Memorando para a terceira seção do estado-maior combinado (J3), 20 de outubro de 1989, Pontos Principais da Reunião de Planejamento do XVIII C Ex, arquivos Panamá, Biblioteca de Pesquisa de Armas Combinadas, Forte Leavenworth,

Kansas.

10. TOMLIN, Major Harry, entrevista com o autor, 22 de março de 1991, Forte Leavenworth, Kansas.

11. CONNOLLY, Coronel William, entrevista com o autor, 29 de janeiro de 1990; KNOBLOCK, Tenente-Coronel Les, entrevista com o autor, janeiro de 1990, Forte Clayton, Panamá.

12. Planejador do XVIII C Ex Aeroterrestre, carta ao autor, 12 setembro 1991.

13. CRANE, Conrad C., *Landpower and Crises: Army Roles and Missions in Smaller-Scale Contingencies during the 1990s* (Carlisle Barracks, Pennsylvania: SSI, 2001), p. 16, nº. 26 e 28. Sobre as regras de engajamento mutáveis e restritivas, um participante da Operação *Just Cause* escreveu que os conceitos nas Leis Internacionais de Guerra Terrestre “adquiriram um novo sentido quando foram aplicados ao papel de polícia. A força letal só podia ser empregada para a autodefesa e para proteger vidas americanas e panamenhas. A força mínima seria empregada no estabelecimento da lei e da ordem. *Dever-se-ia fazer disparos de advertência em todos os casos*, e era obrigatório disparar só para ferir. Estava proibido carregar a arma quando não existia perigo iminente e evacuar um edifício empregando fogo. Nos pontos de controle de viaturas só podíamos disparar se uma viatura tentava passar sem parar. E só podíamos disparar para inutilizar a viatura e não os seus ocupantes.” *O resultado foi que muitos soldados “não sabiam quando deveriam empregar a força ou quando deveriam disparar, e o que fazer SE...”* BRIGGS III, Clarence E., *Operation Just Cause: Panama, December 1989* (Harrisburg, Pennsylvania: Stackpole Books, 1990), pp. 96 e 104.

14. Ver o documento de Fishel a reconstrução do Panamá, incluindo o estabelecimento das funções dos Grupos Militares de Apoio.

15. Carta XVIII C Ex Aeroterrestre.

16. MENSER, Tenente-Coronel Mike W., Memorando para a Lista de Distribuição, de 1º de abril de 1990, Relatório Mensal, pp. 104-105. Briggs também cita a necessidade de modificar o adestramento da infantaria para incluir “módulos específicos que tratam das regras de engajamento.”

O Dr. Lawrence A. Yates é historiador no Instituto de Estudos de Combate da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército dos EUA no Forte Leavenworth, Kansas. Possui os títulos de Bacharel e de Mestre pela University of Missouri em Kansas City e Ph.D pela University of Kansas. Ele deseja agradecer ao Dr. John T. Fishel, da National Defense University, por ter revisado o presente artigo e sugerido as mudanças adequadas.